اختصاص المحكمة الإدارية الفلسطينية بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة

Jurisdiction of the Palestinian Administrative Court to Compensate for Unlawful Administrative Decisions

ط. د. رامي سمير أحمد الحسيني

الجامعة العربية الأمريكية، كلية الدراسات العليا، قسم القانون الدولي العام

Ralhusseini@pmo.gov.ps

تاريخ الاستلام: **2023-07-31** تاريخ القبول: **2023-10-15** تاريخ النشر: **2024-01-07**

الملخص:

تهدف دراسة اختصاص المحكمة الإدارية الفلسطينية بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة إلى التعرف إلى مفهوم دعوى التعويض عن القرارات الإدارية، والتعرف على الخصائص التي تمتاز بها هذه الدعوى والأهمية التي تتمتع بها، وبيان الأركان الواجب توافرها لانعقاد الاختصاص للقضاء الإداري بتقدير قيمة التعويض المستحق للطاعن نتيجة صدور القرار الإداري غير المشروع بحقه.

لما لهذا الموضوع من أهمية في إنصاف المتضرر من القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة بحقة من قبل الإدارة، ويطرح الموضوع إشكالية رئيسية تتمثل في مدى اختصاص المحكمة الإدارية بالتعويض عن القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة في ظل أحكام القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته؟

واختتمت الدراسة بالعديد من النتائج أهمها أن القضاء الإداري الفلسطيني متمثلاً بمحكمة العدل العليا (سابقاً) في ظل أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون السلطة القضائية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، كان قضاء إلغاء دون تعويض وعلى درجة واحدة فقط، وجملة من التوصيات أهمها بضرورة إعادة النظر في النصوص التي أوردها القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م وتعديلاته بشأن المحاكم الإدارية سيما فيما يتعلق بطلبات التعويض التي لا تقدم تبعاً لدعوى الإلغاء نتيجة فوات ميعاد الطعن بالإلغاء، ويقترح الباحث في هذا الصدد إضافة نص مادة إلى القرار بقانون يتيح للطاعن إقامة دعوى التعويض بشكل مستقل بشروط معينة و/ أو خلال مدة معينة من تاريخ صدور القرار الإداري.

الكلمات المفتاحية: القانون الأساسي، المحكمة الإدارية، القرارات الإدارية، القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، التعويض.

Abstract :

The "Jurisdiction of the Palestinian Administrative Court to Compensate for Unlawful Administrative Decisions" study aims to explore the notion of compensation claims for administrative decisions, identify the unique characteristics of these claims, and elucidate their importance. Furthermore, it seeks to delineate the crucial elements required to establish the jurisdiction of the administrative judiciary in assessing the compensation due to the appellant following the issuance of an unlawful administrative decision against them. Given the importance of this topic in providing compensation to those affected by unlawful administrative decisions charged against them by the administration, a central issue arises: to what extent does the administrative court have jurisdiction to award compensation for administrative decisions made by the administration under the stipulations of the decision by Law No. (41) of 2020 concerning administrative courts and its subsequent amendments? The study concluded with several significant findings, the foremost being that the Palestinian Administrative Judiciary, as previously represented by the Supreme Court of Justice, operated under the regulations of the law constituting the regular courts, the Judicial Authority Law, and the principles of civil and commercial trials, functioned as a judiciary that could annul decisions without offering compensation and only operated at a single degree. This study presents multiple recommendations, with a primary focus on the necessity to revisit the texts outlined in the decision by Law No. (41) Of the year 2020 and its amendments pertaining to administrative courts. This is especially crucial concerning compensation requests that are not pursued in the wake of an annulment lawsuit due to the lapse of the designated timeframe for lodging an annulment appeal. In this context, the researcher proposes the inclusion of an article in the decision by law, which permits the appellant to initiate a compensation lawsuit independently, either under specific conditions and/or within a defined timeframe from the date the administrative decision was issued.

Keywords : Basic Law, Administrative Court, Administrative Decisions, Law by Decree No. (41) Of the year 2020, Compensation.

المقدمة:

يعد القضاء بأنواعه الإداري أو النظامي أو الشرعي، من الركائز الأساسية التي تعكس مدى توجه الدولة لإرساء مبادئ العدالة والديمقراطية، ويعود السبب في ذلك لكون القضاء من السلطات القائمة في الدولة بحد ذاتها، وقد أكد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003م الذي يعد بمثابة دستور الدولة الفلسطينية الحالي على هذا التوجه، عندما أفرد باباً مستقلاً لتنظيم المسائل المتعلقة بالسلطة القضائية، ولأهمية المحاكم الإدارية تم النص عليها صراحةً في القانون الأساسي، وأجاز إنشاء محاكم إدارية مستقلة تتولى النظر والفصل في المنازعات الإدارية القائمة مع الإدارة والدعاوى التأديبية على أن يتم تحديد اختصاصات المحكمة الإدارية بموجب قانون مستقل يعنى بهذه الغاية.

منذ قيام السلطة الوطنية وبدء تنظيم القضاء بمختلف أنواعه بما في ذلك الإداري، وإعمالاً لهذا التوجه أصدر المشرع الفلسطيني مجموعة من القوانين لتنظيم الشأن القضائي عموماً، والقضاء الإداري خصوصاً، حيث نظم المشرع اختصاصات محكمة العدل العليا، بموجب أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية الملغى رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته، ومنح المحكمة المذكورة صلاحية الفصل في الطعون المتعلقة بالمنازعات والقرارات الإدارية، وبحث مدى صحة القرار الإداري الصادر عن الجهة المختصة من عدمه، وصولاً إلى إصدار حكم فاصل في موضوع النزاع المعروض أمامه والمتعلق بالمنازعة أو القرار الإداري.

إن الناظر لاختصاصات محكمة العدل العليا في ظل القانون السالف ذكره يجد أنه لم يتطرق لمدى صلاحية القضاء الإداري بالحكم بالتعويض في حال توجهه لإلغاء القرار الإداري الصادر بحق الطاعن، وفي ظل هذا الفراغ والحاجة الماسة لإعادة ترتيب الوضع القانوني الفلسطيني عموماً ، أصدر المشرع الفلسطيني مجموعة من القرارات بقانون لتنظيم المسائل التي تعاني من قصور تشريعي، وفي هذا السياق أصدر المشرع القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، لتنظيم الوضع القانوني على صعيد القضاء الإداري، حيث أنشأ بموجب القرار بقانون المذكور هيئة قضائية مستقلة بذاتها تسمى المحاكم الإدارية على درجتين الأولى هي المحكمة الإدارية أما الثانية فهي المحكمة الإدارية العليا، كما وسع المشرع في ظل أحكام هذه القرار بقانون من اختصاص هذه الهيئة القضائية لتشمل صلاحيات واختصاصات أوسع من تلك التي كان ينص عليها قانون تشكيل المحاكم النظامية الملغى، ومن ضمنها موضوع التعويض عن القرارات الإدارية.

إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية هذه الدراسة في أن القضاء الإداري الفلسطيني في إطار قانون تشكيل المحاكم النظامية الملغى رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته، متمثلاً بمحكمة العدل العليا الفلسطينية التي كانت تتولى النظر في الدعاوى المقامة للطعن في القرارات و/أو المنازعات الإدارية، لم يكن مختصاً بالنظر في طلبات التعويض المتربطة بالقرارات الإدارية التي تقضي محكمة العدل العليا في حينه بعدم مشروعيتها وإصدار أحكام بإلغائها، ومن **هنا برزت الحاجة للبحث في مدى اختصاص المحكمة الإدارية بالتعويض عن القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة في ظل أحكام القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته**، الذي أنشأ بموجبه هيئة قضائية مستقلة عن القضاء النظامي تتمتع باختصاصات موسعة عن تلك الواردة في القوانين القديمة، **وهنا يبرز عدد من التساؤلات أهمها:**

1- ما هو مفهوم دعوى التعويض عن القرار الإداري وخصائصها وأهميتها؟

2- ما هي أركان دعوى التعويض عن القرار الإداري؟

3- ما هو اختصاص القضاء الإداري الفلسطيني بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة قبل صدور القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية؟

4- اختصاص للقضاء الإداري الفلسطيني بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة بعد صدور القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته؟

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تتناول حقاً من الحقوق الأساسية والضرورية للمواطنين، يتمثل بالتعويض عن الضرر وإنصاف المتضرر من القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة بحقة من قبل الإدارة، كما تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها موضوعاً مستحدثاً وجديداً على الصعيد الفلسطيني عزف معظم الباحثين عن تناوله في إطار النظام القانوني الفلسطيني ألا وهو موضوع اختصاص المحكمة الإدارية المنشأة بموجب القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م وتعديلاته في التعويض عن القرارات الإدارية المطعون فيها.

أهداف الدراسة:

يهدف الباحث من خلال هذا الدراسة التعرف على مفهوم دعوى التعويض عن القرارات الإدارية، والتعرف على الخصائص التي تمتاز بها هذه الدعوى والأهمية التي تتمتع بها، كما يهدف الباحث من خلال هذا البحث إلى بيان الأركان الواجب توافرها لانعقاد الاختصاص للقضاء الإداري بتقدير قيمة

التعويض المستحق للطاعن نتيجة صدور القرار الإداري غير المشروع بحقه، بالإضافة إلى ذلك يهدف الباحث من خلال إلى الدراسة إلى بحث مدى اختصاص القضاء الإداري الفلسطيني بالتعويض في ظل القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

منهجية الدراسة:

اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي، وتطرق لمفهوم وأركان دعوى التعويض عن القرار الإداري في ضوء أحكام الفقه التي تناولت هذه الدعوى، بالإضافة إلى تحليل النصوص القانونية المتعلقة باختصاصات المحكمة الإدارية الواردة في القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته لبحث مدى اختصاص المحكمة الإدارية بالتعويض، واستعراض الأحكام القضائية المتعلقة بالموضوع الصادرة عن المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا.

خطة الدراسة:

تحقيقاً لأهداف هذا البحث وتماشياً مع الإطار العام لموضوع الدراسة قسم الباحث هذه الدراسة إلى مبحثين في كل مبحث مطلبين، تناول الباحث في المبحث الأول ماهية دعوى التعويض عن القرار الإداري في مطلبين، المطلب الأول يتناول مفهوم دعوى التعويض عن القرار الإداري، أما المطلب الثاني فتطرق إلى أركان دعوى التعويض عن القرار الإداري، أما في المبحث الثاني تطرق الباحث إلى قضاء التعويض في القضاء الإداري الفلسطيني في مطلبين، المطلب الأول تناول التعويض عن القرارات الإدارية قبل صدور أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية، أما المطلب الثاني تطرق إلى التعويض عن القرارات الإدارية في ظل أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية.

المبحث الأول:

ماهية دعوى التعويض عن القرار الإداري

تعد دعوى التعويض من الدعاوي حديثة النشأة على صعيد القضاء الإداري، ويلاحظ على هذه الدعوى عدم استقرار مبادئها على صعيد بلدان العالم حتى وقتنا هذا نتيجة لحداثتها، وجرت العادة أن يتم إقامتها بعد إقامة دعوى إلغاء القرار الإداري أمام محكمة القضاء الإداري، حيث يقوم الطاعن بإقامة دعوى للمطالبة بإلغاء القرار الإداري غير المشروع الصادر عن الإدارة، وفي حال أصدرت المحكمة قرارها بعدم مشروعية القرار الإداري الصادر بحق الطاعن وإلغاء ما ترتب عليه من آثار، جاز لهذا الأخير أن يطالب بالتعويض عن الضرر المترتب نتيجة صدور هذا القرار غير المشروع عن الإدارة، بموجب الدعوى الأصلية التي أقامها للمطالبة بإلغاء القرار الإداري، أو بموجب دعوى فرعية ترفع لهذه الغاية، وعليه ولما كانت هذه الدعوى تتمتع بأهمية كبيرة كونها تتناول حقاً أساسياً وضرورياً لأي شخص يتمثل في تعويضه عن الأضرار التي لحقت به سواء أكانت معنوية أم مادية، فإن ذلك يقتضي تناول مفهوم هذه الدعوى وأركانها بشيء من التفصيل.

وعليه قسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين، تناول في المطلب الأول مفهوم دعوى التعويض عن القرار الإداري، أما في المطلب الثاني فتناول أركان دعوى التعويض عن القرار الإداري.

المطلب الأول:

مفهوم دعوى التعويض عن القرار الإداري وخصائصها وأهميتها

عد الفقه الإداري دعوى التعويض التي تقام للمطالبة بجبر الضرر المادي و/أو المعنوي المترتب على صدور القرارات الإدارية غير المشروعة من قبل الإدارة من الدعاوى الشخصية، وأورد مجموعة من التعريفات لهذه الدعوى، حيث عرف جانب من الفقه دعوى التعويض عن القرار الإداري على أنها " تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين الإدارة ما أصابه من ضرر نتيجة تصرفها"[1].

[1]. نداء أبو الهوى، "مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة" (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط: الأردن، 2010) ص12.

وأورد جانب آخر من الفقه تعريفاً لدعوى التعويض عن القرار الإداري فعرفها على أنها" دعوى ذاتية يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة بحسب الإجراءات القانونية للمطالبة بالتعويض الحاصل والعادل اللازم للأضرار التي ..... "[1].

أما على الصعيد القضائي فقد عرفت محكمة النقض المصرية دعوى التعويض " أنها الوسيلة التي يستطيع المضرور عن طريقها الحصول من الإدارة عن الضرر الذي أصابه إذا لم يسلم به قانوناً، ويجب أن يثبت أنه صاحب الحق الذي عليه الضرر وإلا كانت دعواه غير مقبولة".[2]

وفي هذا الصدد أيضاً عرفت محكمة النقض بصفتها الإدارية (سابقاً) التي تولت اختصاصات المحكمة الإدارية لحين التشكيل الأول لها بموجب الأحكام الانتقالية الواردة في المادة (54) من قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية التعويض على أنه " المقصود بالتعويض هو جبر الضرر الذي لحق بالمستدعي جراء صدور القرار المقرر إلغاؤه وبالتالي المطالبة ببدل الرواتب واجبة الرد لعدم الاختصاص[3]".

بالاطلاع على التعريفات التي أوردها الفقه الإداري لدعوى التعويض، يظهر جلياً أن هذه الدعوى تنتمي إلى القضاء الحقوقي، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن هذا الأخير يهدف إلى حماية الحقوق والمراكز القانونية الشخصية للأفراد، ويتيح لهم المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم بسبب التصرفات غير المشروعة الصادرة عن الإدارة باختلاف أنواع الأضرار سواء أكانت مادية أم أدبية[4].

وفي هذا الصدد أكدت محكمة النقض بصفتها الإدارية في أحد أحكامها أن "القرار بقانون الجديد بشأن المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م وتعديلاته، عُدّ القضاء الإداري قضاءً شاملاً يختص بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، ولا يجعل المحكمة مختصة بالنظر في المطالبات المادية العادية التي لا تعد مطالبات بالتعويض[5].

[1] . محمد أبو سمرة، "التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروع في القضاء الإداري الفلسطيني " دراسة تحليلية"" (رسالة ماجستير، جامعة الأقصى: فلسطين، 2022م) ص9.

[2] . محمد أبو سمرة، مرجع سابق، ص10.

[3] . محكمة النقض بصفتها الإدارية، إداري، 2021/164م، بتاريخ 2022/2/2م.

[4] . نداء أبو الهوى، مرجع سابق، ص12.

[5] . محكمة النقض بصفتها الإدارية، إداري، 2021/254، بتاريخ 2022/3/7م.

وتمتاز دعوى التعويض عن القرار الإداري، بمجموعة من الخصائص والمزايا التي تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية ولا سيما دعوى الإلغاء ومن أبرز هذه الخصائص:

1. **دعوى التعويض عن القرار الإداري من الدعاوى التي تكون بين خصوم**، إذ إن الطاعن ما يكون عادة هو الشخص المتضرر من تصرف الإدارة غير المشروع، بالإضافة إلى ذلك فإن الحكم الصادر في دعوى التعويض يكتسب حجية نسبية بحيث تقتصر صلاحية الاحتجاج به على أطراف الطعن فقط، دون أن تمتد صلاحية الاحتجاج بالحكم لتشمل من لم يكن ممثلاً في الطعن المقدم، على خلاف الحكم الفاصل الصادر في دعوى الإلغاء الذي يتمتع بحجية مطلقة تتيح لكل صاحب مصلحة شخصية ومباشرة أن يتمسك بهذا الحكم، وإن لم يكن أحد أطراف الدعوى التي صدر بها الحكم[1].

2. **يتمتع القاضي الإداري في دعاوى التعويض بصلاحيات واسعة**، إذ لا تقتصر سلطة هذا الأخير على البحث في مدى مشروعية القرار الإداري الصادر عن الإدارة فقط وصولاً إلى الحكم بإلغاء القرار الصادر أو تقرير صحته؛ بل يتعدى ذلك ليشمل الحكم بتعويض المتضرر عن تصرف الإدارة عن القرار غير المشروع و/أو تعديل القرار الصادر عن الإدارة و/أو استبداله، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن الصلاحيات الممنوحة للقاضي في قضاء التعويض تمتد لبحث كافة وقائع النزاع المعروض عليه وحسم كافة النقاط المطعون في صحتها[2].

أما على صعيد أهمية دعوى التعويض، أجمع معظم فقهاء القانون الإداري أن هذه الدعوى لا تقل أهمية عن دعوى الإلغاء، إذ تتمتع بأهمية كبيرة في عدد من الجوانب يمكن بيان أهمها فيما يلي:

1. **دعوى التعويض عن القرار الإداري من الدعاوي التي تعد مكملة لدعوى الإلغاء ومترابطة بها ارتباطاً عضوياً**، إذ إن وجود قضاء إلغاء فقط دون قضاء تعويض، يتيح للمحكمة الإدارية البحث في مدى مشروعة القرار الإداري الصادر والحكم بإلغائه فقط أو تقرير صحته، وفيما إذا قررت المحكمة عدم مشروعة القرار الإداري وإلغاءه، فإنها لا تملك صلاحية التعويض عن الضرر المترتب على صدور هذا القرار والفترة

---

[1] . محمد يونس، "دعوى التعويض في القرار الإداري: دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير، جامعة النيلين: السودان،2018) ص12.

[2] . كندة سلهب، "دعوى التعويض الكامل "دعوى التعويض": مفهومها_ خصائصها_ تمييزها عن دعوى الإلغاء" (2019) مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، عدد6، 300، 309.

الممتدة من تاريخ سريانه وحتى صدور قرار المحكمة بإلغائه، في حين أن وجود قضاء تعويض وإلغاء في آن واحد يمنح الصلاحية للمحكمة بإلغاء القرار والحكم بالتعويض عن الضرر المترتب على القرار[1].

2. **وجود قضاء التعويض يتيح للمتضرر المطالبة بالتعويض عن القرار الإداري وإن انتهت مدة الطعن بإلغائه كون أن دعوى التعويض تخضع للمواعيد العادية،**[2] على خلاف معياد الطعن بإلغاء القرار الإداري الذي غالباً ما يحدده القانون بمدة معينة يسقط معها حق الطاعن بالمطالبة بإلغائه بانتهاء هذه المدة، فعلى الصعيد الفلسطيني حدد القرار بقانون بشأن المحكمة الإدارية ميعاد الطعن بستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ المستدعي القرار الإداري الفردي، أو من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري الفردي أو التنظيمي في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة إلكترونية أخرى، مع الإشارة أن المحكمة الإدارية لا تختص بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية إلا إذا رفعت تبعاً لدعوى الإلغاء[3].

3. **محل دعوى إلغاء القرار الإداري النهائي الصادر عن الإدارة فقط،** في حين أن دعوى التعويض تمتد لتشمل التعويض عن القرار الإداري و/أو الضرر الناتج عن تنفيذ عقد إداري و/أو أي عمل أتت به الإدارة وتسبب بضرر للأفراد، وبالتالي يتضح جلياً أن نطاق دعوى الإلغاء يقتصر على القرارات الإدارية فقط، بعكس دعوى التعويض التي تكون أوسع من حيث التصرفات والأفعال التي تصدر عن الإداره وتصلح أن تكون محلاً لهذه الدعوى،[4] ويشير الباحث في هذا الصدد أن القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية أكد بشكل واضح وصريح على هذه الأهمية، عندما منح الصلاحية للمحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض التي ترفع تبعاً لدعوى الإلغاء للقرارات والإجراءات ومن ضمنها منازعات العقود الإدارية وسائر المنازعات الإدارية[5].

---

[1]. محمد يونس، مرجع سابق، ص13.

[2]. كندة سلهب، مرجع سابق، ص309.

[3]. انظر المواد (20، 23)، قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، جريدة الوقائع، عدد22 ممتاز،2020/12/30م، ص19.

[4]. نداء أبو الهوى، مرجع سابق، ص15.

[5]. انظر المادة (20 فقرة 1، فقرة2)، قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، جريدة الوقائع، عدد22 ممتاز،2020/12/30م، ص19.

المطلب الثاني:

أركان دعوى التعويض عن القرار الإداري.

تعرف المسؤولية بشكل عام على أنها الجزاء الذي يترتب على الفرد، نتيجة ما قام به من إخلال وانتهاء لقواعد و/أو أحكام قانونية معينة، وكما أن الفرد العادي يسأل عما قام به من إخلال وانتهاك، فإن الإدارة ممثلة بالجهات الحكومية المختصة تسأل أيضاً عن الأفعال والتصرفات والممارسات غير المشروعة التي تصدرها، وتلحق الضرر بالغير وتنتهك حقوق الأفراد الشخصية.

إن قيام المسؤولية الإدارية بحق الإدارة، ومنح الصلاحية للفرد في إقامة دعوى للمطالبة بالتعويض عن القرار الإداري، يقتضي توافر أركان دعوى التعويض؛ لكي يتم قبول هذه الدعوى والبحث في مقدار قيمة التعويض المستحق.

أجمع الفقه الإداري على أن قيام أركان المسؤولية الإدارية التي تتيح للمحكمة قبول دعوى التعويض عن القرار الإداري والحكم لصالح الطاعن في دعوى التعويض، **يقتضي توافر ثلاثة أركان وعناصر وهي على النحو الآتي:**

1. ركن الخطأ:

تتعدد صور وأشكال الأخطاء الصادرة عن الإدارة، فإما أن تتخذ الأخطاء الصادرة عن **الإدارة صورة الخطأ الإيجابي**، الذي يتمثل بصدور قرار عن الإدارة مشوب بعيب من العيوب المقرة قانوناً كعيب الانحراف في استعمال السلطة، أو قيام الإدارة بإتيان فعل يرتب ويلحق الضرر بالغير[1].

أما الصورة الثانية من صورة الخطأ فتتمثل بالخطأ السلبي الذي يتمثل في حال امتناع الإدارة وإهمالها باتخاذ إجراءات كان يجب عليها اتخاذها و/أو الإهمال والتقصير في القيام بالمهام والواجبات الموكله لها قانوناً[2].

أما من حيث أنواع الخطأ الإداري فإنها على نوعين أيضاً، الأول يتمثل في الخطأ المرفقي المرتكب من قبل الموظفين العموميين في أثناء قيامهم بأداء المهمات والواجبات الموكلة إليهم في المرافق العامة

---

1. رائد الخرايشة، "طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني: دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط: الأردن، 2022) ص24.

2. رائد الخرايشة ، مرجع سابق، ص25.

التي يعملون بها، أو بمناسبة العمل لصالح الإدارة، وتكون الإدارة في هذا النوع من أنواع الخطأ المسؤولة عن النتائج المترتبة ودفع الأموال اللازمة لجبر ما وقع من ضرر نتيجة هذا الخطأ[1].

أما النوع الثاني من أنواع الخطأ فهو الخطأ الشخصي الذي يقع من الموظفين العموميين في أثناء ممارستهم لمهامهم الوظيفية، ويكونون فيها مسؤولين عن تحمل النتائج المترتبة على هذا الخطأ ودفع التعويضات اللازمة من حسابهم الشخصي لجبر ما وقع من ضرر للغير نتيجة هذا الخطأ[2].

بالنظر إلى مفهوم كل من الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، يظهر جلياً التشابة الكبير بين هذين النوعين بما يصعب معه التمييز بينهما، وما يستتبع ذلك من تحديد الجهة المسؤولة عن التعويضات، وتجنباً لهذه الإشكاليات حاول الفقه الإداري وضع مجموعة من المعايير للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، وتتمثل هذه المعايير بما يلي:

أ. معيار الأهواء الشخصية:

يذهب الفقيه المعد لهذا المعيار (لافيرير) إلى القول بأن المعيار الفاصل والمميز بين الخطأ الشخصي والمرفقي، يكمن في وجود الضعف والشهوه وعدم التبصر، فالموظف الذي ارتكب الخطأ مدفوعاً بضعفه وشهوته وعدم تبصره يكون الخطأ شخصياً، أما الخطأ المرتكب دون أن يكون مدفوعاً بالضعف والشهوه وعدم التبصر الموجود لدى الموظف؛ أي أن يكون الموظف حسن النية، فإن الخطأ يكون مرفقياً والحالة هذه[3].

ب. معيار الخطأ القابل للانفصال:

يقوم هذا المعيار على أساس من القول إن كل خطأ منفصل على الوظيفة العمومية بشقيها المادي والمعنوي يعد خطأ شخصياً وبخلاف ذلك فإن الخطأ يكون والحاله هذه مرفقياً [4].

---

[1]- دنيا بلعباس، مروى تواتي، "مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات غير المشروعة" (رسالة ماجستير، جامعة ابن خلدون تيارت: الجزائر، السنة الجامعية 2022/2021) ص48_ص50.

[2]- دنيا بلعباس، مرجع سابق، ص45_ص48.

[3]- محمد يونس، "دعوى التعويض في القرار الإداري: دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير، جامعة النيلين: السودان، 2018) ص39.

[4]- محمد أبو سمرة، "التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروع في القضاء الإداري الفلسطيني " دراسة تحليلية"" (رسالة ماجستير، جامعة الأقصى: فلسطين، 2022م) ص53.

ج. معيار الغاية:

يقوم هذا المعيار على فحص الغاية المتبغاه من الفعل الذي أحدث خطأ، فإذا كانت غاية الموظف تحقيق أغراض الوظيفة كنا أمام خطأ مرفقي، أما إذا كانت الغاية تحقيق مصالح الموظف الشخصية واستغلال السلطات الوظيفية الممنوحة له يكون الخطأ شخصياً[1].

د. معيار جسامه الخطأ:

يستند هذ المعيار في تحديد نوع الخطأ إلى جسامته، فإذا ما كان الخطأ من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف في أثناء قيامه بأداء مهامه يكون الخطأ مرفقياً، أما إذا كان الخطأ جسيماً فإن نوع الخطأ هو خطأ شخصياً[2].

لم تسلم المعايير المشار إليها أعلاه لتحديد نوع الخطأ وصولاً إلى تقرير الجهة المكلفة بالتعويض وتحمل المسؤولية من الانتقاد، وهو ما حدى بالقضاء إلى اتباع طريق مرن وعادي، بحيث يتم تحديد نوع الخطأ في كل قضية على حدا بالاستناد إلى المعايير السابق تناولها كافة، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف المتعلقة بكل قضية، وبما يكفل تحقيق التوازن بين المصالح الشخصية للأفراد والمصالح العامة[3].

2. ركن الضرر:

إن قيام المسؤولية الإدارية بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة عن الإدارة لا تقتصر على وجود خطأ من قبلها فقط؛ بل يتعدى الأمر ذلك ليشمل توافر أركان أخرى لقيام مسؤولية هذه الأخيرة، ومن ضمن هذه الأركان ركن التعويض الذي يعد بمثابة نتيجة طبيعية مترتبة على وقوع الخطأ من قبل الإدارة، ويتجلى مضمونه في الإضرار بمصلحة و/أو حق مقرر بموجب القانون[4].

يشترط لقيام الضرر الموجب للتعويض بحق الإدارة استناداً لما بدر منها من خطأ، توافر مجموعة من الشروط في هذا الضرر تتمثل فيما يلي[5]:

أ. أن **يكون الضرر محققاً**، بمعنى أن يكون قد وقع فعلاً أو سيقع مستقبلاً لا محالة.

---

1. محمد أبو سمرة، مرجع سابق ص53.
2. دنيا بلعباس، ومروى تواتي، مرجع سابق، ص54.
3. محمد أبو سمرة، مرجع سابق، ص55.
4. شمسة الناصري، "مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية" (رسالة ماجستير ، جامعة الإمارات العربية المتحدة: الإمارات العربية المتحدة، 2018) ص63.
5. شمسة الناصري، المرجع السابق، ص64_ ص66.

ب. **أن يكون الضرر مباشراً**، بمعنى أن يكون الضرر الذي لحق بالمضرور هو نتيجة طبيعية للخطأ الذي بدر عن الإدارة، ولا يكون بوسع هذا المضرور القيام بأي إجراء و/أو تصرف لتلافي وقوع هذا الضرر، فإذا كان بإمكانه القيام بأي تصرف من شأنه دفع الضرر عنه ولم يقم فلا حق له بالمطالبة بالتعويض.

ج. **أن يكون الضرر ماساً بمصلحة و/أو حق مشروع للفرد مقرر بموجب القانون.**

أما فيما يتعلق بأنواع الضرر الذي قد يلحق بالشخص من جراء خطأ الإدارة فهو كذلك على نوعين كما يلي[1]:

أ. **الضرر المادي**، الذي يتمثل بالمساس بمصلحة أو حق للمضرور يترتب عليه تفويت الفرصة في تحقيق مكاسب مادية أو إلحاق خسارة لاحقة للمضرور في أعماله نتيجه الخطأ.

ب. **الضرر المعنوي**، ويتمثل هذا الضرر بالمساس بمصلحة غير مادية (مالية) للمضرور، كأن يتضرر في سمعته بين الناس وكرامته ومشاعره الداخلية، شرفه وعرضه، ومركزه في المجتمع وغير ذلك من الأمور التي لا تدخل في الذمة المالية للمضرور.

3. ركن العلاقة السببية:

لا يكفي توافر ركن الخطأ بنوعية الإيجابي و/أو السلبي، وكذلك ركن الضرر بنوعية المادي و/أو المعنوي، لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعية التي صدرت من قبلها؛ بل يتعدى الأمر لأكثر من ذلك، حيث اشترط الفقه والقضاء الإداري توافر ركن العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، ولعل السبب في اشتراط توافر العلاقة السببية يعود إلى كون هذا الأخير يعد بمثابة حلقة وصل بين سلسلة الأحداث والوقائع التي رتبت التعويض، ابتداءً بفعل الإهمال مروراً بفعل الخطأ وصولاً إلى إلحاق ضرر بشخص، وما يستتبع ذلك من ضرورة جبر الضرر الذي لحقه.

يشكل انتفاء العلاقة السببية بين الخطأ والضرر على صعيد دعوى التعويض عن القرار الإداري، سبباً من الأسباب التي تؤدي إلى انتفاء مسؤولية الإدارة بالتعويض ومن أبرز أشكال انتفاء العلاقة السببية هو وجود سبب أجنبي كالقوة القاهرة التي تتمثل في ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الإدارة أسهمت في وقوع

[1]. شمسة الناصري، المرجع السابق، ص67.

الضرر كالحرب مثلاً، كذلك فإن وقوع الضرر من جراء خطأ الغير يعد سبباً من الأسباب التي تؤدي إلى انتفاء مسؤولية الإدارة بالتعويض[1].

تجدر الإشارة في هذا السياق أن وجود خطأ مشترك بين الإدارة والغير في آن واحد لا يعفي الإدارة من المسؤولية في التعويض عن الأضرار الناجمة التي لحقت بالمضرور، إذ تكون ملزمة بالتعويض بنسبة معينة تتوافق مع حجم وتأثير الأفعال التي قامت بها في إلحاق الضرر للمضرور[2].

وفي هذا الصدد أكدت محكمة النقض بصفتها الإدارية أن "المقصود بقضاء التعويض هو التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة والتي تثبت مخالفتها لأحكام القانون، أو التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف في استعمالها، فعند ثبوت ذلك والمطالبة بالتعويض استناداً إليه وإثبات تحقق شروط دعوى التعويض ومسؤولية الادارة عن الخطأ الذي وقع منها وتحقق الضرر بحق المستدعي /المضرور وتوافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر حينها أجاز المشرع للمحكمة الإدارية الحكم بالتعويض"[3].

[1] رائد الخرايشة، "طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني: دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط: الأردن، 2022) ص42.

[2] رائد الخرايشة، المرجع السابق، ص43.

[3] محكمة النقض بصفتها الإدارية، إداري، 2021/102، بتاريخ 2021/11/24.

المبحث الثاني:

قضاء التعويض في القضاء الإداري الفلسطيني

لم يكن للقضاء الإداري الفلسطيني متمثلاً بمحكمة العدل العليا (سابقاً) في ظل أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية الملغى رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته والباب الرابع عشر من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م وتعديلاته، أية صلاحية فيما يتعلق بدعوى التعويض، إذ اقتصر اختصاص المحكمة المشار إليها أعلاه على صلاحية النظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية فقط وصولاً إلى تقرير مدى مشروعيتها و/أو إلغائها بنتيجة الحكم الفاصل في الطعن المقدم أمامها.

تغير وضع القضاء الإداري الفلسطيني بعد صدور القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، حيث تم تشكيل هيئة قضائية مستقلة بموجب القرار بقانون السالف الذكر وأصبح القضاء الإداري على درجتين، بعد أن كانت محكمة العدل العليا هي المحكمة الوحيدة المختصة بنظر الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية.

لم تقتصر أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية على إنشاء محكمة إدارية تعد بمثابة محكمة درجة أولى، ومحكمة إدارية عليا تعد بمثابة درجة ثانية للطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية؛ بل تعدى الأمر ذلك ليشمل منح محكمة الدرجة الأولى صلاحيات موسعة غير تلك الواردة في قانون تشكيل المحاكم النظامية الملغى رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته ومن ضمنها موضوع التعويض عن القرارات الإدارية.

ويظهر جلياً مما سبق أن هناك تطوراً ملحوظاً قد طرأ على اختصاص القضاء الإداري الفلسطيني في التعويض عن القرارات الإدارية، ولما كان الأمر كذلك، فإن ذلك يقتضي تناول موضوع التعويض عن القرار الإداري في ظل محكمة العدل العليا (سابقاً) أي قبل صدور القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية، وفي ظل المحكمة الإدارية المنشأة استناداً لأحكام هذا القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية.

وعليه قام الباحث بدراسة هذا المبحث في مطلبين تناول الباحث في المطلب الأول التعويض عن القرارات الإدارية قبل صدور أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية، أما في المطلب الثاني تطرق الباحث إلى التعويض عن القرارات الإدارية في ظل أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية.

المطلب الأول:

التعويض عن القرارات الإدارية قبل صدور أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية.

أشرنا سابقاً أن المشرع الفلسطيني وفي ظل أحكام القانون الأساسي الفلسطيني أولى اهتماماً كبيراً للقضاء، عندما أفرد باباً مستقلاً لتنظيم المسائل المتعلقة بالسلطة القضائية، ومن ضمنها القضاء الإداري إذ أتاح إمكانية إنشاء محاكم إدارية مستقلة تتولى النظر والفصل في المنازعات الإدارية القائمة مع الإدارة والدعاوى التأديبية[1].

أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني في بداية الألفية الثانية مجموعة من التشريعات بغية تنظيم الوضع القانوني في فلسطين، نتيجة لتعدد التشريعات التي كانت سارية في تلك الفترة من الحقبات السابقة التي مرت فيها فلسطين كالحقبة الانتدابية والأردنية والمصرية والاحتلال الإسرائيلي، حيث صدر قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م وتعديلاته لتنظيم إجراءات التقاضي أمام المحاكم المدنية الفلسطينية، ولم يقتصر الأمر على المحاكم المدنية إذ أفرد القانون سالف الذكر أيضاً باباً مستقلاً لتوضيح أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا وميعاد تقديم الطعون وغير ذلك من الإجراءات.

كذلك أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني قانون السلطة القضائية رقم (2) لسنة 2002م وتعديلاته الذي بين أنواع المحاكم الفلسطينية ودرجاتها واعتبر محكمة العدل العليا من ضمن المحاكم النظامية[2].

لم تقتصر رزمة القوانين التي صدرت خلال فترة وجود المجلس التشريعي الفلسطيني على القوانين المشار إليها أعلاه؛ بل صدر بالإضافة إلى ما سبق قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م

---

[1] انظر المادة (102) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م التي نصت على" يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها".

[2] انظر المادة (6) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته " تتكون المحاكم الفلسطينية من: أولاً: المحاكم الشرعية والدينية وينظمها القانون. ثانياً: المحكمة الدستورية العليا وينظمها القانون. ثالثاً: المحاكم النظامية وتتكون من: 1- المحكمة العليا وتتكون من:

أ- محكمة النقض

ب- محكمة العدل العليا.

2- محاكم الاستئناف

3- محاكم البداية.

4- محاكم الصلح.

وتنظر كل منها في المسائل التي ترفع إليها طبقا للقانون.

وتعديلاته الملغى حديثاً في بداية العام 2020م، والذي حمل بين طياته تحديداً لاختصاصات المحاكم النظامية ومن ضمنها محكمة العدل العليا الفلسطينية التي كانت تعد في تلك الفترة إحدى المحاكم النظامية.

بين قانون تشكيل المحاكم النظامية اختصاصات محكمة العدل العليا التي انصبت في مجملها على صلاحية النظر في المنازعات والطعون المتعلقة بالانتخابات، واللوائح أو الأنظمة والقرارات الإدارية النهائية الصادرة عن الإدارة وغيرها من الأمور، دون أن يمنح أي اختصاص لمحكمة العدل العليا في النظر في الطعون المتعلقة بالتعويضات المترتبة على القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة عن الإدارة[1].

يتضح مما سبق أن القضاء الإداري الفلسطيني متمثلاً بمحكمة العدل العليا (سابقاً) وفي ظل أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون السلطة القضائية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، كان قضاءً على درجة واحدة فقط؛ أي بمعنى آخر فإن أحكام محكمة العدل العليا كانت في تلك الفترة وحتى

---

[1]- انظر المادة (39) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 التي نصت على " تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:

1- الطعون الخاصة بالانتخابات.
2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية.
3- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.
4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية.
5- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.
6- سائر المنازعات الإدارية.
7- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة.
8- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون.

وقت قريب أحكاماً قطعية غير قابلة للطعن بأي شكل و/أو طريقة من طرق الطعن المقررة قانوناً أمام أية محكمة أخرى[1].

كذلك نشير أن القضاء الإداري في ظل محكمة العدل العليا لم يكن قضاءً على درجة واحدة فقط؛ بل كان قضاء إلغاء دون تعويض؛ أي يختص بالنظر في مشروعية القرار الإداري وصولاً إلى تقرير مشروعيته ورد الطعن المقدم على هذا القرار أو تقرير عدم مشروعيته والحكم بإلغائه أو تعديله، وهو ما أكدت عليه المادة (291) من الباب الرابع عشر من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م التي نظمت أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا وطبيعة الحكم الذي سيصدر عن المحكمة[2].

وفي هذا الصدد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في عدد من الأحكام الصادرة عنها أنها غير مختصة بنظر طلبات التعويض عن القرار الإداري وأن الاختصاص بنظر التعويض ينعقد لمحكمة أخرى[3].

أجمع معظم فقهاء وشراح القانون في فلسطين أن المحاكم المختصة بنظر دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعية هي المحاكم النظامية (العادية) ممثلة بمحاكم الصلح والبداية تبعاً لقيمة التعويض المطالب به، كون أن قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وغيره من القوانين النافدة، لم تنص على اعتبار قضايا التعويض من القضايا النوعية التي تختص بها محكمة الصلح مهما بلغت قيمتها أو محكمة البداية بصفتها المحكمة صاحبة الولاية العامة، ولما كان الأمر كذلك فإن الاختصاص القيمي للدعوى يكون واجب التطبيق في الحالة هذه وتحدد المحكمة المختصة استناداً لقيمة التعويض المطالب به من قبل المدعي في لائحه دعواه، وقواعد الاختصاص القيمي الواردة في المادة (39) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ[4].

---

[1]. ريناد الحسين، "التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في فلسطين في ضوء أحكام القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية" (2021) مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، عدد 2، 106، 111.

[2]. ريناد الحسين، مرجع سابق، ص 111.

[3]. انظر حكم محكمة العدل العليا، إداري، 1996/71، بتاريخ 1997/4/23.

[4]. أمل حلو، "القضاء الإداري الفلسطيني بين الواقع والتطبيق القانوني" (رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية: فلسطين، 2022) ص61.

المطلب الثاني:

التعويض عن القرارات الإدارية في ظل أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية.

أصدر ديوان الجريدة الرسمية الذي يعد الخلف القانوني لديوان الفتوى والتشريع العدد (22 ممتاز) من جريدة الوقائع الفلسطينية بتاريخ2021/01/11م، وقد حمل هذا العدد ضمن طياته مجموعة من القرارات بقانون بشأن المحاكم النظامية والإدارية، إذ احتوى العدد المذكور على القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية الصادر عن رئيس دولة فلسطين بتاريخ 2020/12/30م، ودخل حيز النفاذ اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أي من تاريخ 2021/01/11م تطبيقاً لنص المادة (61) منه[1].

أنشأ القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية كما أسلفنا سابقاً هيئة قضائية مستقلة على درجتين، الأولى تمثلت في المحكمة الإدارية، أما الثانية فتمثلت بالمحكمة الإدارية العليا، وبالإطلاع على الاختصاصات الممنوحة يتضح أن المحكمة الإدارية التي تعد بمثابه محكمة درجة أولى صاحبة الصلاحية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات التي تختص المحكمة بالنظر فيها، وتجدر الإشارة إلى عدم إمكانية تقديم طلبات التعويض لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا كون أن الطلب المذكور لا تتوافر فيه شروط تقديم الطعن الواجب توافرها لانعقاد الاختصاص للمحكمة الإدارية العليا[2].

إن الناظر للأحكام التي أوردها القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية يجد أن المشرع الفلسطيني لم يقف عند حد منح صلاحية النظر في طلبات التعويض للمحكمة الإدارية؛ بل تعدى الأمر ذلك ليشمل منحها هذه الصلاحية دون غيرها من المحاكم الإخرى، وهو ما يعني أنه يمنع على القضاء العادي النظامي باختلاف أنواعه ودرجاته بعد دخول القرار بقانون المذكور حيز النفاذ؛ أي من تاريخ 2021/01/11م النظر في دعاوى التعويض التي سترفع أمامه بشكل مستقل للمطالبة بجبر ما وقع من ضرر نتيجة تصرفات وقرارات الإدارة غير المشروعية[3].

---

1. حمل العدد 22 ممتاز من جريدة الوقائع الفلسطينية، الصادر بتاريخ 2021/1/11م، مجموعة من القرار بقانون الأخرى ذات العلاقة بالشأن القضائي كقرار بقانون تشكيل المحاكم النظامية والقرار بقانون بشأن السلطة القضائية، حيث أحدثت القرارات بقوانين المذكورة تغييرات كبيرة على صعيد المحاكم النظامية واختصاصاتها وغير ذلك من الأمور.

2. ريناد الحسين، مرجع سابق، ص112.

3. محمد أبو سمرة، "التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروع في القضاء الإداري الفلسطيني " دراسة تحليلية"" (رسالة ماجستير، جامعة الأقصى: فلسطين، 2022م) ص89.

وعليه يمكن معرفة الاختصاص الحصري للمحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية دون غيرها، من خلال صريح نص المادة (55) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، والتي نصت على "عند نفاذ أحكام هذا القرار بقانون، والانتهاء من التشكيل الأول للمحكمة الإدارية العليا والمحكمة الإدارية: 1. تحال الدعاوى الإدارية المنظورة أمام المحكمة العليا/ محكمة النقض كافة إلى المحكمة الإدارية للسير بها من النقطة التي وصلت إليها. 2. تختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الدعاوى الإدارية التي كانت من اختصاص المحكمة العليا/ محكمة النقض مؤقتاً بموجب التشريعات النافذة قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون[1].

يلاحظ على القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية عدم تبيانه لقواعد تقادم المطالبة بالتعويض، كذلك فإن القرار بقانون المذكور عندما حصر صلاحية النظر في طلبات التعويض للمحكمة الإدارية فقط إذ قدمت تبعاً لدعوى الإلغاء، لم يبين مصير دعاوي التعويض التي سترفع بشكل مستقل نتيجة لفوات ميعاد تقديم الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المرتب للضرر[2].

أما فيما يتعلق بتقدير قيمة التعويض فإن القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية لم ينص على أية قواعد و/أو أسس يمكن للمحكمة الاستناد إليها في تقدير قيمة التعويض، وهو ما يعني أن المحكمة الإدارية تملك صلاحية مطلقة في تقدير قيمة التعويض، استناداً إلى الأدلة والإثباتات والمستندات المقدمة لها من قبل المستدعي (الطاعن)، كذلك نشير أن القضاء الإداري يستند عادة في تقدير قيمة التعويض وقت صدور الحكم في القرار المطلوب إلغاؤه وليس من تاريخ إقامة الدعوى و/أو صدور القرار[3].

ولعل السبب في ذلك يعود من وجهه نظرنا إلى أن المحكمة في أثناء نظرها للطعن قد تستغرق وقتاً طويلاً، وهو ما قد يزيد من حجم الضرر الذي لحق بالطعن مقارنة بما ما كان عليه عند صدور القرار الإداري و/أو إقامة الدعوى، وبالتالي فإن الاستناد إلى وقت صدور القرار و/أو إقامة الدعوى في تقدير قيمة التعويض، سيشكل إجحافاً بحق المستدعي في جبر ما لحق به من ضرر وخروجاً عن الغاية المرجوه من وجود قضاء التعويض في القضاء الإداري الفلسطيني.

---

1. قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، جريدة الوقائع، عدد22 ممتاز ،2020/12/30م، ص19.
2. أمل حلو، مرجع سابق، ص67.
3. ريناد الحسين، مرجع سابق، ص117.

إن التجربة القضائية الفلسطينية في مجال التعويض عن القرارات الإدارية على صعيد القضاء الإداري هي تجربة حديثة نسبياً إذا لم يمض على صدور القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية العامين، بالإضافة إلى ذلك فإن التشكيل الأول للمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا لم يمض عليه قرابة العام.

الخاتمة:

تناولت الدراسة موضوع اختصاص المحكمة الإدارية الفلسطينية بالتعويض، بشيء من التفصيل في ظل التطورات التي طرأت على القضاء الإداري الفلسطيني خاصة بعد صدور أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م وتعديلاته، وإنشاء هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها تسمى المحاكم الإدارية على درجتين، تتمتع بصلاحيات موسعة عن تلك التي كانت ممنوحة لمحكمة العدل العليا الملغاة سابقاً، وبين الباحث مفهوم دعوى التعويض وأهميتها وخصائصها، بالإضافة إلى أركان دعوى التعويض الواجب توافرها لانعقاد الاختصاص للمحكمة بنظر دعوى التعويض وتقدير قيمة التعويض، وقضاء التعويض في فلسطين في ظل محكمة العدل العليا سابقاً، وما بعد إلغاء هذه الأخيره وإنشاء المحكمة الإدارية بموجب قرار بقانون المحاكم الإدارية، وفي **ختام هذا البحث توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج المتعلقة بموضوع الدراسة على النحو الآتي:**

1- مفهوم دعوى التعويض استناداً لأحكام محكمة النقض بصفتها الإدارية هو جبر الضرر الذي لحق بالمستدعي جراء صدور القرار المقرر إلغاؤه.

2- لدعوى التعويض عن القرار الإداري خصائص عدة أبرزها تمتع القاضي الإداري في دعاوى التعويض بصلاحيات واسعة عن تلك الممنوحة له في دعوى الإلغاء، كما وأنها تعد من الدعاوي الشخصية التي تقام من قبل الشخص المتضرر من تصرف الإدارة غير المشروع.

3- الحكم الصادر في دعوى التعويض يكتسب حجية نسبية بحيث تقتصر صلاحية الاحتجاج به على أطراف الطعن فقط ، دون أن تمتد صلاحية الاحتجاج بالحكم لتشمل من لم يكن ممثلاً في الطعن المقدم، على خلاف الحكم الفاصل الصادر في دعوى الإلغاء الذي يكتسب حجية مطلقة.

4- لدعوى التعويض أهمية كبيرة تتمثل في كونها مكملة لدعوى الإلغاء ومترابطة بها ارتباطاً عضوياً، بالإضافة إلى أن دعوى التعويض تمتد لتشمل التعويض عن القرار الإداري و/أو الضرر الناتج عن تنفيذ عقد إداري و/أو أي عمل أتت به الإدارة وتسبب بضرر للأفراد، على خلاف دعوى الإلغاء التي يقتصر ملحها على إلغاء القرارات الإدارية فقط.

5- قيام المسؤولية الإدارية التي تجيز للمحكمة الحكم بالتعويض **يقتضي توافر وتحقق شروط دعوى التعويض المتمثلة في وجود خطأ وضرر وعلاقة سببية،** وأن التطبيق الفعلي لهذه العناصر يستوجب أن تكون الإدارة مسؤولية عن الخطأ الذي وقع منها وتحقق الضرر بحق المستدعي /المضرور وتوافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

6- القرارات الإدارية غير المشروعة التي تكون الإدارة ملزمة بالتعويض عنها هي تلك التي يثبت مخالفتها لأحكام القانون أو التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف في استعمالها.

7- القضاء الإداري الفلسطيني متمثلاً بمحكمة العدل العليا (سابقاً) في ظل أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية، وقانون السلطة القضائية، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، **كان قضاء إلغاء دون تعويض وعلى درجة واحدة فقط.**

8- أحكام محكمة العدل العليا بصفتها الإدارية (سابقاً) هي أحكام قطعية غير قابلة للطعن بأي شكل و/أو طريقة من طرق الطعن المقررة قانوناً أمام أية محكمة أخرى.

9- أصبح القضاء الإداري الفلسطيني بعد صدور أحكام القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية وقرارات تشكيل المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، **قضاءً شاملاً يختص بالنظر في إلغاء القرار الإداري المطعون فيه والتعويض عنه.**

10- منح القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية، للمحكمة الإدارية دون غيرها الصلاحية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات التي تختص المحكمة بالنظر فيها إذا قدمت تبعاً لدعوى الإلغاء.

11- القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية لم يبين ميعاد التقادم لدعاوي التعويض، ومصير دعاوي التعويض التي سترفع بشكل مستقل نتيجة فوات ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري، كذلك نشير أن القرار بقانون لم يشر إلى أسس تقدير التعويض.

التوصيات:

1- يوصي الباحث بضرورة إعادة النظر في النصوص التي أوردها القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م وتعديلاته بشأن المحاكم الإدارية سيما فيما يتعلق بطلبات التعويض التي لا تقدم تبعاً لدعوى الإلغاء نتيجة فوات ميعاد الطعن بالإلغاء، ويقترح الباحث في هذا الصدد إضافة نص مادة إلى القرار بقانون يتيح للطاعن إقامة دعوى التعويض بشكل مستقل بشروط معينة و/أو خلال مدة معينة من تاريخ صدور القرار الإداري.

2- يوصي الباحث بضرورة ذكر أسس تقدير التعويض في القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.

3- يوصي الباحث بضرورة قيام المحكمة الإدارية بزيادة الوعي القانوني للمواطنين حول دور المحاكم الإدارية.

المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر:

-قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، جريدة الوقائع، عدد22 ممتاز، 2020/12/30م.

-محكمة العدل العليا، إداري، 1996/71، بتاريخ 1997/4/23.

-محكمة النقض بصفتها الإدارية، إداري، 2021/102، بتاريخ 2021/11/24.

-محكمة النقض بصفتها الإدارية، إداري، 2021/164م، بتاريخ 2022/2/2م.

-محكمة النقض بصفتها الإدارية، إداري، 2021/254، بتاريخ 2022/3/7م.

ثانياً: المراجع:

– أبو الهوى، نداء، "مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة" (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط: الأردن، 2010).

– أبو سمرة، محمد، "التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروع في القضاء الإداري الفلسطيني " دراسة تحليلية"" (رسالة ماجستير، جامعة الأقصى: فلسطين، 2022م).

– الحسين، ريناد، "التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في فلسطين في ضوء أحكام القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية" (2021) مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، عدد 2، 106.

– الخرايشة، رائد، "طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني: دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط: الأردن، 2022).

– الناصري، شمسة، "مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية" (رسالة ماجستير، جامعة الإمارات العربية المتحدة: الإمارات العربية المتحدة، 2018).

– بلعباس دنيا، مروى تواتي، "مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات غير المشروعة" (رسالة ماجستير، جامعة ابن خلدون تيارت: الجزائر، السنة الجامعية 2022/2021).

– حلو، أمل، "القضاء الإداري الفلسطيني بين الواقع والتطبيق القانوني" (رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية: فلسطين، 2022).

– سلهب، كندة، "دعوى التعويض الكامل "دعوى التعويض": مفهومها _ خصائصها _ تمييزها عن دعوى الإلغاء" (2019) مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، عدد6، 300.

- يونس، محمد، "دعوى التعويض في القرار الإداري: دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير، جامعة النيلين: السودان،2018).